

לקחים מהחוק האירופאי לרישום כימיקלים REACH לבטיחות וגיהות בעבודה



החוקים להסדרת השימוש בכימיקלים בישראל מסורבלים ומבוססים עדיין לרוב על חוקים מתקופת המנדט. חוקים אלה מטילים על משרדי הממשלה את החובה להוכיח כי קיימת סכנה בשימוש בחומרים. החוק האירופאי לרישום כימיקלים (REACH) מביא את נטל ההוכחה על היצרן

מאת: עו"ד פרופסור ראובן לסטר, עו"ד דני ליבני, איאן חיים פאר

עו"ד פרופסור ראובן לסטר הוא פרופסור למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ושותף בכיר במשרד עורכי דין לסטר גולדמן עו"ד דני ליבני הוא עורך דין במשרד עורכי דין לסטר גולדמן איאן חיים פאר הוא בוגר הפקולטה למשפטים באוניברסיטת NYU בניו יורק, ורב של קהילת שיר חדש בירושלים

החדשים שנכנסים לשימוש, מצד אחד, ומצד שני מעודד חדשנות ותחרות על ידי פיתוח כימיקלים תחליפיים יותר בטוחים לאדם ולסביבה. בנוסף, הדרישה של REACH לרישום אחיד תוביל לאחידות בכל הקשור להערכה, שימוש וייצור של חומרים רבים. שינויים אלה יצמצמו את החשיפה לחומרים מסוכנים בעבודה ובסביבה ויקלו על העברת מידע על החומרים אל העובדים והצרכנים, מה שמהווה צעד ראשון בקידום פעולה מונעת הפונה אל העתיד. ולעניין רשימה זו, יתרון נוסף של הגישה האירופאית לרישום כימיקלים, הוא הדרישה להעברת מידע לעובד, לא רק בשלב הייצור הראשוני אלא לכל אורך שרשרת הייצור והשימוש בכימיקל.

המצב המשפטי בניהול כימיקלים בישראל

המערכת לרישום ורישוי כימיקלים בישראל פועלת בתחומים הבאים בלבד:

יש כרגע 11 חוקים בישראל הכוללים רשימות של חומרים מסוכנים, מה שמחייב את מי שעוסק בתחום להשקיע מאמץ וזמן בחיפוש אחר הרגולציה המעודכנת ביותר. ולבסוף, המגרעת המשמעותית ביותר היא שהחקיקה אינו פונה לעתיד, אלא פועלת רק לאחר מעשה. העיקרון של זהירות מונעת, אשר מהווה מפתח לחקיקה האירופאית המתקדמת, לא קיים בחקיקה הישראלית. בחקיקה הישראלית, על הממשלה להוכיח כי כימיקל הוא מסוכן יתר על המידה כדי להוציא אותו מהשוק. לעומת זאת החוק האירופאי לרישום כימיקלים (REACH) מביא את נטל ההוכחה על היצרן. REACH מחייב את היצרן להוכיח כי הכימיקל הוא בטוח, לפני שמותר לו להכניסו לשוק.

עצם העברת נטל ההוכחה על רמת הסיכון אל התעשיינים, היצרנים ומשתמשים אחרים, מצמצם את כמות הכימיקלים

החוקים להסדרת השימוש בכימיקלים בישראל מסורבלים ומבוססים עדיין לרוב על חוקים מתקופת המנדט. חוקים אלה מטילים על משרדי הממשלה את החובה להוכיח כי קיימת סכנה בשימוש בחומרים, ובכלל זה להצביע על רעילותם של החומרים, זאת למרות העומס הרב שמוטל על משרדי הממשלה. רשימות החומרים המבוקרים על פי דין מופיעות בנספחים לחוקים שונים כגון: תקנות הבטיחות בעבודה (גיליון בטיחות, סיווג, אריזה, תווי וסימון של אריזות), תשנ"ח-1998, חוק החומרים המסוכנים, תשנ"ג-1993, תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים), תשנ"ד-1994 ועוד.

לשיטת חקיקה זו יש מגרעות רציניות. ראשית, הטלת האחריות על משרדי הממשלה, לעדכן את רשימות החומרים המבוקרים, בהתאם לכניסתם לשוק אינה בת יישום. שנית, אין אחידות בין הרשימות.

מבוסס על מחקר בחסות משרד הכלכלה שבוצע ביולי 2014

חומרי הדברה, קוסמטיקה, תוספות מזון ותרופות. ההתייחסות לתחומים אלה חשובה בגלל הסיכון הגבוה והישיב לבני אדם, אבל השימוש בכימיקלים בתחומים אלה מהווה רק חלק קטן מכלל השימוש בכימיקלים בישראל. ליתר החומרים המסוכנים קיימות מערכות חקיקה, אך לא לרישום אלא לניהול השימוש, בעיקר חוק החומרים המסוכנים ותקנותיו.

ניהול חומרים מסוכנים בישראל מתבצע בהתאם לחוק החומרים המסוכנים באמצעות מתן אישורים פרטניים למפעלים שעובדים עם כימיקלים, לרוב דרך חוק רישוי עסקים והיתר רעלים מהמשרד להגנת הסביבה. אישורים אלה כוללים הגבלות על כמויות מרביות של החומרים המסוכנים ותנאי השימוש וההחזקה בהם. אין מערכת משפטית מסודרת לרישום ורישוי הכימיקלים עצמם.

על מנת להגן על עובדים החוק מחייב הכנת והפצת גיליון בטיחות שמוכר בשם SDS או Material Safety Data Sheet (MSDS). גיליון בטיחות מוגדר בחוק הישראלי ל"גיליון המכיל מידע לגבי חומר מסוכן, תכונותיו והשפעתו, הסיכונים הנובעים ממנו ודרכי מניעתם". חוק החומרים המסוכנים התשנ"ג-1993 מגדיר "חומר מסוכן" כ-"רעל או כימיקל מזיק". רעל הוא "כל חומר מן החומרים המפורטים בתוספת השנייה לחוק, בין בצורתו הפשוטה ובין מעורב או ממוזג בחומרים אחרים". ואילו כימיקל מזיק הוא "כל חומר מן החומרים המפורטים בתוספת הראשונה, בין בצורתו הפשוטה ובין מעורב או ממוזג בחומרים אחרים". החוק מחייב הכנת גיליון בטיחות והפצתו רק עבור חומרים הרשומים בתוספת הראשונה או השניה של חוק החומרים המסוכנים.

גישת חקיקה מסוג זה מוגדרת כחקיקה רשימתית, דהיינו, אם החומר נמצא ברשימה (בנספח לחוק), הוא "מסוכן". אם החומר אינו ברשימה, אזי הוא אינו מסוכן. חקיקה מסוג זה מחייבת את משרדי הממשלה, העמוסים ממילא, לעדכן את הרשימות בהתאם לקצב הכנסת חומרים חדשים לשוק. אולם משרדי הממשלה אינם יכולים לעמוד בקצב ההתפתחות של תעשיית הכימיקלים.

מעבר לעובדה שחקיקת הכימיקלים בישראל היא מיושנת, ישראל חברה בארגון ה-OECD וככזו היא נחשבת כמדינה מפותחת, הנמצאת במעמד גבוה ושווה לרוב המדינות המתועשות בעולם. דבר זה מחייב את ישראל להתעדכן, בנוגע לכימיקלים, כלומר: להכיר בגלובליזציה

בתחום הכימיקלים וליצר הרמוניזציה בין מדינות. צורך זה מתבטא במספר עובדות והחלטות:

א. ייצוא כימיקלים לאירופה מחייב את התעשייה הישראלית לנהל את מערכת רישום הכימיקלים בהתאם לדרישות של REACH. 31% מייצוא כימיקלים מישראל מיועד למדינות האיחוד האירופי, שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל. לדוגמה: בשנת 2011 ישראל ייצאה כימיקלים בשווי 2.818 מיליארד אירו לאירופה, מספר שגדל ב-6.6% מאז. במהלך אותו פרק זמן יובאו לישראל כימיקלים בשווי 4 מיליארד אירו. שמירה על הגישה לשוק האירופי חיונית על מנת להבטיח שחוסר איזון זה אינו גדל.

ב. כתנאי לחברות ב-OECD ישראל התחייבה לאמץ בחקיקה מערכת רישום כימיקלים. במסגרת התחייבות זו גובשו עקרונות להקמת מנגנון לרישום כימיקלים ולתפעולו השוטף. מטרת העל של המנגנון היא הבטחת פיתוח בר-קיימא תוך התחשבות בהיבטים בריאותיים, כלכליים, חברתיים ואקולוגיים. המטרות המפורטות הן הגנה על בריאות האדם ועל הסביבה מפני השפעות מזיקות של כימיקלים, על ידי הסדרת ניהול הכימיקלים בישראל, הגברת שקיפות המידע בנוגע לכימיקלים הנמצאים בשימוש בישראל והנגשת המידע לציבור.

ג. ישראל חתומה על אמנות בינלאומיות עם התחייבויות דומות לעיל והיא חברה בארגונים בינלאומיים בנוסף ל-OECD, כגון ה-WHO - ארגון הבריאות העולמי ו-ILO - ארגון העבודה העולמי.

ד. פיתוח ה-GHS (Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals), שהיא מערכת עולמית של האו"ם להרמוניזציה בסיווג, סימון ומסירת מידע על חומרים כימיים בהתאם לסיכונם הפיזיקליים, הבריאותיים והסביבתיים. ה-GHS קובע דרכים אחידות למסירת המידע לציבור בדבר הסיכונים של החומרים הכימיים, באמצעות תוויות וגיליונות בטיחות. מעבר להתאמה, סיווג וסימון של חומרים כימיים, מציעה ה-GHS גישה לוגית ומקיפה להגדרת הסיכונים הבריאותיים, הפיזיקליים והסביבתיים של כימיקלים. ה-GHS גם מיישמת את הקריטריונים המוסכמים להגדרת כימיקלים על פי ההשפעות המסוכנות שלהם, והעברת המידע לציבור באמצעות תוויות וגיליונות הבטיחות. 67 מדינות אימצו את ה-GHS (באירופה זה נעשה כחלק

מרגולציית CLP, אשר קובעות הוראות בדבר סיווג, תיווג ואריזה). בארץ הוכנה טיוטה לת" 2302 חלק 1 (2013) על ידי ועדת המומחים, אבל התקן עדיין לא קיבל תוקף רשמי.

REACH - החקיקה החדשה לכימיקלים באירופה

בזמן שה-GHS מהווה שיטה לאחידות עולמית בסיווג, תיווג ואריזה של כימיקלים, REACH (Registration Evaluation Authorization and Restriction of Chemicals) מטפל ברישום, הערכה, אישור והגבלה של כימיקלים.

REACH נכנס לתוקף ב-2007, ומיושם בהדרגה על פני 11 שנה. החקיקה חלה על כל חומר המיוצר או המיובא לאירופה, בין אם מדובר בחומר בפני עצמו, ובין בחומר המופיע כאחד ממרכיביו של מוצר. המטרה המרכזית של REACH היא לשפר את ההגנה על האדם והסביבה דרך זיהוי מוקדם ומקיף של התכונות של חומרים כימיים. REACH מעודד חדשנות ותחרות בתעשייה הכימית באירופה. האחריות לביצוע הרישום ו/או הבדיקות, כולל הערכת הסיכונים, מוטלת על היצרן/היבואן/המבקש (ולא על הרשויות). השיטה של REACH מספקת מענה למספר חסרונות מוכרים של השיטה שהיתה קיימת לניהול כימיקלים באירופה. חסרונות אלה כוללים:

- מחסור במידע בנוגע לתכונות של החומרים, הרלוונטיים לקביעת אמצעים נאותים לניהול סיכונים ברמת המשתמש; מחסור במידע בנוגע לתכונות של החומרים שיאפשר מציאת קשר של סיבה ותוצאה (cause and effect) בכל הנוגע להשפעות הכימיקלים על בריאות האדם והסביבה;
- איכות גיליונות הבטיחות לרוב אינה מספיקה בכדי להציג בפני המשתמש בחומר מסוכן את כל המידע הדרוש לניהול סיכונים בעת השימוש על ידי עובדים, צרכנים והסביבה;
- היעדר אחריות משפטית של יצרנים ומייבאים של חומרים קיימים על מנת שניתן יהיה לבסס ולתעד את התנאים לשימוש בטוח במוצריהם;
- היעדר מנגנון שימנע פערים באחריות לזיהוי הסיכונים ולנקוט באמצעים מתאימים לאורך מעגל החיים של החומר;
- מחסור במידע בנוגע לתנאי השימוש העומדים בפני יצרני החומרים, המונע פיתוח אסטרטגיות בטיחות רלוונטיות ברמה זו;

• היעדר תפיסה, תיאום והרמוניזציה שתאפשר שימוש מיטבי במידע הקיים, לפני ההשקעה בפיתוח ובניסויים בבעלי חיים.

בעיות במצב המשפטי הקיים בישראל

א. הנטל להוכיח שחומר מסוים הוא מסוכן נופל על הרשויות. בפועל הממשלה לא עומדת בנטל, ובדיקת הכימיקלים, כשזו מתבצעת, אורכת זמן רב. לדוגמה, רק 60% מהכימיקלים החשודים כמסוכנים נבדקו מתוך רשימה ראשונית של 6,700 חומרים (המידע נכון ל-2012).

ב. היום אין כל דרישה לרישום או בדיקת מקדימות עבור חומרים כימיים חדשים.

ג. השיפורים בבטיחות העובד באים בעיקר עקב תביעות משפטיות של עובדים נגד מעסיקים ונגד המוסד לביטוח לאומי, כאשר מספר התביעות נמצא במגמת עלייה. ברגע שמדובר בתביעה משפטית, משמעות הדבר היא שהטיפול הוא בדיעבד וכבר מאוחר מדי למנוע פגיעה בבריאות העובד.

ד. עובדים החשופים לחומרים מסוכנים, הרשומים בתקנות הבטיחות בעבודה (ניטור סביבתי וניטור ביולוגי של עובדים בגורמים מזיקים) או בספר Threshold Limit Values for Chemical Substances and Physical Agents & Biological Exposure Indices של ארגון הגיהותנים הממשלתיים בארה"ב (ACGIH), חייבים להיבדק באופן תקופתי. אך כל מי שעובדים עם חומרים אשר לגביהם אין דרישה בתקנות לבצוע בדיקות רפואיות, אינם נבדקים. במציאות אחוז העובדים שנבדקים בבדיקות רפואיות תעסוקתיות נמוך מאוד.

ה. מפקחי עבודה מגיעים רק לחלק מהמפעלים, לרבות מפעלים קטנים ובינוניים. הוועדה לפעולה מונעת במשרד הכלכלה (לשעבר התמ"ת) מממנת פרויקט סיוע למפעלים קטנים שבמסגרתו נערכות הפעולות הבאות: הערכת סיכונים בטיחות וגיהות, ניטור סביבתי, הדרכת עובדים וייעוץ לשיפור סביבת העבודה.

ו. רק כ-25% בלבד ממחלות מקצוע מדווחות.

החיבור בין REACH ובטיחות בעבודה

אחד הגורמים המרכזיים לחוסר האכיפה של החקיקה על גיהות ובטיחות באיחוד

האירופי הוא המחסור במידע מדויק בנוגע לתכונות הכימיקלים ולרמת הבטיחות בשימוש בהם. ללא מידע זה, לא ניתן להעריך נכונה את רמת הסיכון הקיימת בעת השימוש, ולא ניתן לנקוט באמצעי בקרה ומניעה נאותים כפי הנדרש בחוק להגנת העובד.

ל-REACH יש את הפוטנציאל לייעל באופן משמעותי את החקיקה הקיימת באיחוד האירופי להגנת עובדים החשופים לכימיקלים בענפי התעשייה השונים, ובכך לצמצם את הסיכון לחלות במחלות תעסוקתיות. זאת באמצעות:

• אספקת מידע חסר אודות תכונות הכימיקלים והצעת אמצעים למזעור הסיכון בעת השימוש בהם;

• שיפור בהעברת המידע לאורך שרשרת הייצור;

• עידוד החלפת החומרים המסוכנים יותר, בחומרים מסוכנים פחות באמצעות תהליכי הגבלה/החלפה מחד ומתן הרשאות מנגד.

לפי מחקר מאוניברסיטת שפילד באנגליה, REACH יכול למנוע 40,000 מקרים של אסטמה, 10,000 מקרים של מחלת ריאות חסימתית כרונית (COPD) ו-40,000 מקרים של דלקת עור מידי שנה. השיפור העיקרי יבוא הודות למידע שיגיע לידי העובד על החומרים במקום עבודתו שלא נמצא בידו היום. זה כולל יותר מידע על החומרים עצמם, מידע על ניהול סיכונים, ועידוד שימוש בתחליפים פחות מסוכנים.

REACH גם מחייב העברת מידע מלמעלה למטה בשרשרת האספקה ולהיפך. לדוגמה: מפעל חייב להודיע לספקי חומרי גלם על השימוש שהוא מתכוון לעשות בחומרים, על מנת לעזור להם להכין תרחיש חשיפה המחויב על פי REACH.

מחקר של האיחוד האירופי מעריך שהתועלת הכלכלית הבריאותית מ-REACH תגיע לסדר גודל של 50 מיליארד אירו ל-30 שנה הראשונות. מחקר אחר הגיע להארכה של אותו סכום תוך 25 שנה.

האם REACH הצליח למלא את ההבטחות שבע שנים לאחר שהחל להיות מיושם?

באופן חלקי, כן. ראשית, כל השלבים ב-REACH ייושמו במלואם רק בשנת-2018.

מעבר לכך, משערים כי יהיה ניתן לראות שיפורים בבריאות הציבור רק 10 שנים אחרי סיום תהליך היישום בשנת 2018,

ואילו התועלת המלאה תתממש רק לאחר 20 שנים נוספות.

עם זאת, ניתן להצביע על שיפור ניכר מאז תחילת היישום של REACH. מחייב הערכה עצמית של הישגיו אחת לחמש שנים. תוצאות השוואתיות בין המצב שהיה קיים בתחילת היישום של REACH בשנת 2007 לבין המצב בשנת 2012 מעידות על שיפור.

המחקרים קבעו שני מדדים חשובים - מדד "איכות המידע" הבוחן באיזו מידה רמת הסיכון של החומרים ידועה לציבור, ומדד "הערכת הסיכונים" הבוחן אם חל צמצום בחשיפה בפועל לסיכונים אלו. השוואה באמצעות שני המדדים הללו מעידה כי חל שיפור באיכות הידע הקיים בידי העובדים על חומרים מסוכנים וכן על הפחתה בחשיפת העובדים אל הסיכונים המדוברים.

דוח של ה-European Commission משנת 2013 מציין כי: הרחבת הידע מובילה לשינויים בסיווג החומרים, לרוב לחומרה. כבר ניכר שיפור באיכות המידע הקיים בנוגע להערכת סיכונים בהשוואה למצב שקדם ליישום REACH.

• הרחבת הידע בשרשרת האספקה ושיפור גיליונות הבטיחות מובילים לאמצעים מתאימים יותר לניהול סיכונים, ובכך תורמים לירידה המובחנת בסיכון נומינלי.

• הגברת המחויבויות הכרוכות בחומרים בעלי רמת חשש גבוה (SVHC). קבלת אישורים לכימיקלים האלה מחייבת הוכחות שהסיכונים נשלטים היטב, או שהיתרונות הכלכליים-חברתיים מצדיקים את השימוש בהם. המבקש את האישור גם חייב לנתח האם קיימים תחליפים. כל התהליך הוביל לשימוש נרחב יותר בתחליפים לאורך שרשרת האספקה.

התקדמות לקראת המטרות של REACH בנוגע לבריאות האדם והסביבה כבר מתגשמת. הציפייה היא כי מגמה זו תואץ ככל שיתר השינויים המרכזיים ייושמו במלואם.

המגמה ברורה. לאחר שש שנות יישום, הידע של העובדים באירופה לגבי הסיכונים אליהם הם נחשפים השתפר וזה צמצם בהתאם את הסיכונים הללו באופן ברור. הישג נוסף מתבטא בעלייה בכמות המחקר למען פיתוח חומרים חדשים ופחות מסוכנים שיחליפו חומרים קיימים. ■